Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering ändras. I lagen föreslås det en precisering av rätten för Nationella centret för utbildningsutvärdering att få uppgifter. Det föreslås att Nationella centret för utbildningsutvärdering ska ha rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som är nödvändiga för skötseln av centrets lagstadgade utvärderingsuppgifter. Nationella centret för utbildningsutvärdering behöver för skötseln av sina lagstadgade uppgifter information bl.a. om elevers och studerandes beslut om särskilt stöd, och denna information inbegriper sekretessbelagda uppgifter. Det är nödvändigt att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut till utvärderingsmyndigheten bl.a. för utvärdering av inlärningsresultaten.

Lagen avses träda i kraft den 1 mars 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1
MOTIVERING 3
1 Bakgrund och beredning 3
2 Nuläge och bedömning av nuläget 3
3 Målsättning 8
4 Förslagen och deras konsekvenser 8
4.1 De viktigaste förslagen 8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 10
5 Alternativa handlingsvägar 10
6 Remissvar 10
7 Ikraftträdande 11
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning 11
LAGFÖRSLAG 14
Lag om ändring av 6 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering 14

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Nationella centret för utbildningsutvärdering och Utbildningsstyrelsen har upptäckt att det finns ett behov av att precisera vilka rättigheter Nationella centret för utbildningsutvärdering har att få uppgifter. Även om de gällande bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (714/2018) och lagen om småbarnspedagogik (540/2018) innehåller en skyldighet att lämna uppgifter till Nationella centret för utbildningsutvärdering, innehåller lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013) inga bestämmelser om rätten för Nationella centret för utbildningsutvärdering att få uppgifter för utvärderingsuppdraget trots sekretessbestämmelserna. Saken upptäcktes när de myndighetsspecifika villkoren för utlämnande av uppgifter ur utbildningsförvaltningens nationella elektroniska informationsresurser (informationsresursen KOSKI) skulle fastställas närmare. Nationella centret för utbildningsutvärdering behöver bl.a. för den lagstadgade utvärderingen av inlärningsresultaten uppgifter från skolor och läroanstalter om elever och studerande som får särskilt stöd eller motsvarande uppgifter som är nödvändiga för utvärderingen av inlärningen och undervisningen, t.ex. om placering vid en speciallläroanstalt eller i en specialgrupp eller om studier enligt en individualiserad lärokurs. Bland annat utvärderingen av inlärningsresultaten för religion och livsåskådningskunskap förutsätter också uppgift om den religion inom vilken eleven deltar i religionsundervisningen. Bland annat uppgiften om att en elev får särskilt stöd eller är elev vid en specialskola eller speciallläroanstalt har med stöd av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan offentlighetslagen, tolkats som sekretessbelagd. När det gäller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är bestämmelserna i lagstiftningen om undervisningsväsendet till denna del bristfälliga med tanke på de lagstadgade uppgifter som Nationella centret för utbildningsutvärdering ska sköta. Utvärderingscentret har gjort en utredning om sin utvärderingsverksamhet och om vilka personuppgifter som är nödvändiga för centrets verksamhet.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering

Bestämmelser om Nationella centret för utbildningsutvärdering finns i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. Nationella centret för utbildningsutvärdering är en självständig och oavhängig myndighet för utbildningsutvärdering som verkar som en fristående enhet vid Utbildningsstyrelsen. Utvärderingscentret producerar utvärderingsbaserad information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklandet av utbildningen och småbarnspedagogiken.

Enligt 2 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering har utvärderingscentret till lagstadgad uppgift att i enlighet med den utvärderingsplan som avses i lagen och görs regelbundet utvärdera utbildningen och småbarnspedagogiken samt den verksamhet som bedrivs av dem som ordnar småbarnspedagogik, utbildning eller undervisning och av högskolornas verksamhet. Utvärderingsplanen godkänns av undervisnings- och kulturministeriet. Det föreskrivs uttryckligen om skyldigheten att genomföra en sådan utvärdering av inlärningsresultaten som gäller uppnåendet av målen för bestämmelserna om timfördelning och grunderna för läroplanen i lagen om grundläggande utbildning och i gymnasielagen samt genomföra en sådan utvärdering av inlärningsresultaten som gäller uppnåendet av målen för de examensgrunder som avses i lagen om yrkesutbildning (531/2017) och de grunder för läroplanen som avses i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998). Nationella centret för utbildningsutvärdering har också till uppgift att utveckla utvärderingen av utbildning och småbarnspedagogik och stödja dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt högskolorna i ärenden som gäller

utvärdering och kvalitetssäkring. Dessutom ska utvärderingscentret enligt lagen sköta andra uppgifter som enligt bestämmelser och föreskrifter ankommer på centret.

Största delen av de lagstadgade uppgifterna består av utvärdering av inlärningsresultaten, tema- och systemutvärderingar av undervisning och utbildning samt ett system för utvärdering av kvaliteten inom småbarnspedagogiken. I fokus för temautvärderingarna ligger en viss innehållslig helhet eller ett visst innehållsligt temaområde. Det kan också göras utvärderingar av läget inom en viss utbildningsform. Med systemutvärderingar avses att utbildningssystemet som helhet eller ett visst delområde i systemet kan vara föremål för utvärdering, t.ex. genomförandet av det stöd som eleverna får.

Utvärderingar genomförs också på uppdrag av dem som ordnar undervisning och utbildning i form av avgiftsbelagd serviceverksamhet, vars syfte är att ge sådana anordnare som inte ingår i urvalet för utvärderingen möjlighet att sörja för den lagstadgade skyldighet som de enligt 21 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning och 56 § 1 mom. i gymnasielagen har att utvärdera den undervisning och utbildning som de tillhandahåller.

Nationella centret för utbildningsutvärdering svarar för utvärderingen av utbildningen vid universitet och yrkeshögskolor i Finland. De tre huvudsakliga utvärderingstyperna är auditeringar av högskolor, tema- och systemutvärderingar och ackrediteringar av utbildningsprogram inom teknik.

Lagen om grundläggande utbildning

I 21 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det om utvärdering av utbildningen. Enligt paragrafen är syftet med utvärderingen av utbildningen att säkerställa att syftet med lagen om grundläggande utbildning nås och att stödja en utveckling av utbildningen och att förbättra förutsättningarna för inlärning. I paragrafen föreskrivs att den som ordnar utbildningen också ska utvärdera utbildningen samt delta i extern utvärdering av verksamheten. I paragrafen finns dessutom en hänvisning till lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. I 40 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det om hemlighållande av personuppgifter. Enligt 1 mom. i den paragrafen får ledamöterna i de organ som svarar för anordnandet av utbildning, skolans personal, representanter för skolhälsovården, skolkuratorer, skolpsykologer och personer som genomgår undervisningspraktik inte för utomstående röja vad de när de sköter uppgifter enligt lagen om grundläggande utbildning har fått veta om elevernas eller i den lagen avsedda anställdas eller deras familjemedlemmars personliga förhållanden och ekonomiska ställning. I 41 § föreskrivs det om rätten att få uppgifter. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska utbildningsanordnaren på begäran ge de statliga undervisningsförvaltningsmyndigheterna de uppgifter som de bestämmer och som krävs för utvärdering, utveckling, statistikföring och uppföljning av utbildningen.

Gymnasielagen

I gymnasielagen finns en motsvarande bestämmelse om utvärdering av utbildningen som i lagen om grundläggande utbildning. I 56 § i gymnasielagen föreskrivs det om utvärdering av utbildningen och kvalitetsledning. Enligt 1 mom. i den paragrafen ansvarar utbildningsanordnaren för kvaliteten på den utbildning som ordnas och för kontinuerlig utveckling av kvalitetsledningen. Utbildningsanordnaren ska utvärdera sin utbildning och dess genomslag samt regelbundet delta i extern utvärdering av sin verksamhet och sina kvalitetsledningssystem. I 2 mom. hänvisas det till lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. I 59 § i gymnasielagen föreskrivs det om rätten till upplysningar. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska utbildningsanordnaren på

begäran ge de statliga undervisningsförvaltningsmyndigheterna de uppgifter som de bestämmer och som krävs för utvärdering, utveckling, statistikföring och uppföljning av utbildningen.

Lagen om yrkesutbildning

I 108 § i lagen om yrkesutbildning föreskrivs det om offentlighet och rätt att få uppgifter. I motsats till motsvarande bestämmelser i lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen ska utbildningsanordnaren enligt 3 mom. i den paragrafen trots sekretessbestämmelserna på begäran ge de statliga undervisningsförvaltningsmyndigheterna de uppgifter som de bestämmer och som krävs för utvärdering, utveckling, statistikföring och uppföljning av utbildningen. Av bestämmelsen framgår uttryckligen att uppgifterna kan lämnas ut oberoende av sekretessbestämmelser någon annanstans i lag, t.ex. i offentlighetslagen.

Lagen om småbarnspedagogik

I 24 § i lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det om utvärdering av småbarnspedagogiken. Enligt paragrafen är syftet med utvärderingen av småbarnspedagogiken att trygga att syftet med lagen uppfylls, stödja utvecklandet av småbarnspedagogiken och främja förutsättningarna för barnets utveckling, lärande och välbefinnande. I paragrafen föreskrivs att den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik ska utvärdera sin verksamhet samt delta i utomstående utvärdering av sin verksamhet. I 40 § i lagen om småbarnspedagogik föreskrivs det om sekretess för personuppgifter.

Behandling av personuppgifter

I sitt utvärderingsuppdrag behöver Nationella centret för utbildningsutvärdering behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. I fråga om personuppgiftslagstiftningen baserar sig rätten för Nationella centret för utbildningsutvärdering att behandla personuppgifter på artikel 6.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan dataskyddsförordningen. Denna grund för behandlingen av personuppgifter förutsätter att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Samtidigt grundar sig behandlingen på 6 § 1 mom. 2 punkten i den nationella dataskyddslagen (1050/2018), enligt vilken artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, som förbjuder behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, inte tillämpas på sådan behandling av uppgifter som regleras i lag eller som föranleds av en uppgift som direkt har ålagts den personuppgiftsansvarige i lag. Sett ur ett personuppgiftslagstiftningsperspektiv och när det är fråga om uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och andra personuppgifter är behandlingsgrunden alltså sådan behandling av uppgifter som är nödvändig för att Nationella centret för utbildningsutvärdering ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. I artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen föreskrivs att en förutsättning för behandlingen av personuppgifter utöver att det föreskrivs i lag också är att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, vilket ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Informationen om undervisningsarrangemangen och det stöd som ordnats kan indirekt innehålla uppgifter som hör till de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen. För att informationen ska vara jämförbar krävs tillgång till uppgifter om dessa frågor. Ett centralt mål för de utvärderingar som utvärderingscentret utför är att öka jämlikheten och likabehandlingen när det gäller olika elever samt tillgodoseendet av barnets bästa. Undervisningsarrangemangen och inlärningsresultaten för elever i behov av stöd och t.ex. barn och unga med funktionsnedsättning ska kunna utvärderas på behörigt sätt, och utvärderingarna kan inte genomföras utan behandling av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter.

I en situation där utvärderingarna genomförs på uppdrag av dem som ordnar undervisning och utbildning är Nationella centret för utbildningsutvärdering personuppgiftsbiträde för den undervisnings- eller utbildningsanordnares räkning som är personuppgiftsansvarig. Den registeransvariges rätt att behandla uppgifter för en utvärdering ska grunda sig på artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. I 21 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning och i 56 § 1 mom. i gymnasielagen föreskrivs det om skyldigheten för dem som ordnar undervisning och utbildning att utvärdera den undervisning och utbildning som de tillhandahåller.

Nationell lagstiftning som preciserar dataskyddsförordningen är möjlig när behandlingen av personuppgifter grundar sig på artikel 6.1 c.

Enligt 6 § 2 mom. i den nationella dataskyddslagen förutsätter behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter att den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet vidtar lämpliga och särskilda åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter. I lagen anges 11 sådana åtgärder. Nationella centret för utbildningsutvärdering, som är en fristående enhet vid Utbildningsstyrelsen och vars informationsförvaltning Utbildningsstyrelsen ordnar, använder sig av största delen av de skyddsåtgärder som avses i lagen.

Nationella centret för utbildningsutvärdering genomför före utgången av 2019 en konsekvensbedömning avseende dataskydd.

Rätt att få och skyldighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter

I offentlighetslagen föreskrivs det om skyldighet att iaktta sekretess, men också om undantag från sekretessen. En myndighet kan enligt 26 § i offentlighetslagen lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd myndighetshandling om det i lag särskilt har tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter eller när sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. I 29 § i offentlighetslagen föreskrivs det om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Enligt 1 mom. 1 punkten i den paragrafen kan en myndighet till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om det i lag särskilt har tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter.

Nationella utvärderingar som genomförs av Nationella centret för utbildningsutvärdering förutsätter att det samlas in sekretessbelagd information om elever. Till exempel vid utvärdering av inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen är det viktigt att få information om enskilda barns eller ungas prestationer inom undervisningen eller utbildningen, även barn och unga som behöver särskilt stöd, för att man ska få tillförlitlig information om utvecklingen av kunskaperna och de faktorer som inverkar på denna utveckling och för att Nationella centret för utbildningsutvärdering ska kunna utföra sitt uppdrag som utfärdare av utvecklingsrekommendationer i syfte att utveckla den finländska utbildningen på nationell och lokal nivå. Dessutom har enskilda utvärderingsprojekt genomförts, som skulle vara omöjliga att genomföra utan tillgång till sekretessbelagd information. Ett exempel på ett sådant projekt är utvärderingen av inlärningsresultaten i lärokursen teckenspråk som modersmål 2016, vars genomförande förutsatte att man fick sekretessbelagd information om elevernas hälsotillstånd. Också i framtiden finns det behov av motsvarande utvärderingar.

De utvärderingsuppdrag som Nationella centret för utbildningsutvärdering genomför gäller dem som ordnar undervisning och utbildning inom ramen för det officiella systemet samt serviceproducenter inom småbarnspedagogiken och anordnare av småbarnspedagogik. Föremål för utvärderingen är den lagstadgade verksamheten inom utbildning och fostran. Bland annat ordnandet av särskilt stöd och beslutsfattandet i anslutning till det har ansetts inbegripa utövning av

offentlig makt. Offentlighetslagens 29 § är tillämplig på en stor del av de utlämnanden av uppgifter som hänför sig till utvärderingscentrets utvärderingsverksamhet också i sådana situationer där den verksamhetsanordnare som lämnar ut uppgifterna inte är en kommun, en samkommun, staten eller ett universitet utan en aktör som verkar i privaträttslig form. Trots att det i lagstiftningen om småbarnspedagogik och i utbildningslagstiftningen uttryckligen föreskrivits om skyldigheten att lämna uppgifter bl.a. för utvärderingsverksamhet, finns det varken i lagstiftningarna i fråga eller i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering uttryckliga bestämmelser om skyldigheten att lämna ut uppgifter eller rätten att få uppgifter trots sekretessbestämmelserna.

Under den kommande utvärderingsplanperioden 2020—2023 kommer man bl.a. att utvärdera hur elevernas individuella studievägar förverkligas inom den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen. Som en del av utvärderingen av förverkligandet av de individuella studievägarna bedöms också ordnandet av det särskilda stödet. Med avseende på likabehandling och jämlikhet bör utvärderingen också ge information om utbildningsvägarna i fråga om de elever som har ett beslut om särskilt stöd. Utan information om att ett barn eller en ung omfattas av det särskilda stödet eller om att han eller hon exempelvis studerar enligt en viss individualiserad lärokurs eller om någon annan omständighet som är av betydelse för utvärderingen, kan utvärderingarna inte genomföras och verksamheten inte styras och utvecklas på lika villkor för alla elever. Det samhälleliga målet har varit att betona stärkandet av elev- och studerandevårdstjänsterna på alla utbildningsstadier så att barnen och de unga får det stöd de behöver.

Offentlighetslagens 26 § förutsätter uttryckliga bestämmelser i en speciallag om rätten eller skyldigheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter eller om rätten att få sådana uppgifter. En tillräckligt noggrann uttrycklig specialbestämmelse finns för närvarande endast i fråga om yrkesutbildningen. Rätten för Nationella centret för utbildningsutvärdering att få uppgifter måste preciseras. Utvärderingsmaterialet ska vara insamlat på lika grunder och fullständigt. De lagstadgade utvärderingar som Nationella centret för utbildningsutvärdering utför kan inte grunda sig på ett i 26 § 1 mom. 2 punkten i offentlighetslagen avsett samtycke av elever och studerande, utan det ska föreskrivas om saken i lag.

Dataskyddsåtgärder

Nationella centret för utbildningsutvärdering är en fristående enhet vid Utbildningsstyrelsen. I enlighet med motiveringen till lagen om Utbildningsstyrelsen ansvarar Utbildningsstyrelsen i fråga om sina fristående enheter för informationsförvaltningsärenden, såsom frågor som rör informationsförvaltningens helhetsarkitektur, informationssystemens kompatibilitet och systemarbetsmetoder, frågor i anslutning till beredningen av informationssystemsprojekt samt anskaffning av IKT-tjänster och -utrustning, avtal och handledning av IKT-leverantörer och säkerhetsfrågor, såsom frågor i anslutning till beredskap och informationssäkerhet.

När det gäller sekretessbelagd information omfattar skyddsåtgärderna för utvärderingsverksamheten åtgärder för att det i efterhand ska kunna säkerställas och bevisas vem som har registrerat, ändrat eller överfört personuppgifter, åtgärder för att höja kompetensen hos den personal som behandlar personuppgifter, åtgärder för att begränsa åtkomsten till uppgifter till endast vissa personer och åtgärder för att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna i anknytning till behandlingen av personuppgifterna. Skyddsåtgärderna omfattar dessutom ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet, särskilda förfaranderegler för att säkerställa att dataskyddsförordningen iakttas när personuppgifter överförs eller lämnas ut, tryggande av datarummen,

utnämnande av ett dataskyddsombud, utförande av en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 i dataskyddsförordningen och utbildning av nyckelpersonalen när det gäller anonymisering och pseudonymisering av personuppgifter.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att möjliggöra det utvärderingsuppdrag som Nationella centret för utbildningsutvärdering har så att utvärderingscentret i den omfattning som krävs för utvärderingen ska kunna få och behandla sekretessbelagda uppgifter om personer inom alla andra utbildningsformer som hör till dess verksamhetsområde förutom högskolor samt inom småbarnspedagogiken på det sätt som för närvarande föreskrivs i lagen om yrkesutbildning i fråga om yrkesutbildning. Med hjälp av utvärderingsinformation som baserar sig på korrekta bakgrundsuppgifter produceras mångsidig och tillförlitlig uppföljningsinformation om genomförandet av småbarnspedagogiken, undervisningen och utbildningen, om kunskapsnivån och om förverkligandet av jämlikheten inom utbildningen samt om framtida utvecklingsriktningar till stöd för det lokala utvecklandet och det politiska beslutsfattandet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering ändras så att det till lagen, i stället för den upphävda 6 §, fogas en ny bestämmelse om rätten för Nationella centret för utbildningsutvärdering att få uppgifter. Enligt paragrafen ska Nationella centret för utbildningsutvärdering ha rätt att av de anordnare av småbarnspedagogik och producenter inom småbarnspedagogiken som är föremål för centrets utvärdering, dem som ordnar undervisning och utbildning samt Utbildningsstyrelsen avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som är nödvändiga för att centret ska kunna sköta sina i 2 § avsedda lagstadgade utvärderingsuppgifter. Verksamheten för utvärdering av högskolorna avviker till sin karaktär från den övriga utbildningsutvärderingen. Rätten att få sekretessbelagda uppgifter ska inte gälla utvärderingen av högskolor.

Rätten att få uppgifter av verksamhetsanordnarna och Utbildningsstyrelsen inbegriper också rätten att få uppgifter ur de personregister och informationsresurser som de förvaltar. Bestämmelser om nationella informationsresurser och register inom utbildningsförvaltningen finns för närvarande i lagen om nationella studie- och examensregister (884/2017) samt i lagen om småbarnspedagogik, där det föreskrivs om den riksomfattande informationsresursen inom småbarnspedagogiken (Varda). Informationsresurserna förvaltas av Utbildningsstyrelsen. Syftet är att möjliggöra utnyttjandet av befintliga informationsresurser och på så sätt minska onödig uppgiftsbehandling i skolor och läroanstalter samt vid kommunala och privata daghem. Detta har också varit syftet med inrättandet av dessa informationsresurser.

De nödvändiga sekretessbelagda uppgifterna inom den verksamhet som är föremål för utvärdering hänför sig till eventuella särskilda undervisningsarrangemang för barn inom småbarnspedagogiken, elever och studerande och det stöd som dessa får. Behovet av stöd och därmed känsliga personuppgifter, såsom en utvecklingsstörning eller en viss sensorisk funktionsnedsättning, kan indirekt avslöjas också t.ex. av studier vid en speciallläroanstalt. Utvärderingen av skolhemmens inlärningsresultat förutsätter uppgifter om studier i skolhem, vilket i sin tur avslöjar en klientrelation inom socialvården.

Med uppgifter som gäller stöd avses uppgifter om huruvida personen har fått sådant särskilt eller intensifierat stöd som avses i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen eller

lagen om yrkesutbildning och om det som en del av stödet har gjorts upp en individuell plan för personen. Nödvändiga uppgifter med tanke på utvärderingen kan dessutom vara uppgiften om huruvida personen studerar enligt en individualiserad lärokurs eller om personen har befriats från studier i ett visst läroämne. Rätten att få nödvändiga uppgifter hänför sig till den ordnade undervisningen, småbarnspedagogiken och informationen om ordnande av stöd enligt utbildningslagstiftningen. Rätten att få uppgifter utsträcker sig inte till de medicinska eller psykologiska utredningar som ligger till grund för ordnandet av stödet, handlingar av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården eller socialvården eller andra handlingar som gäller elevvårdstjänster.

Nödvändigheten av att behandla sekretessbelagda eller känsliga uppgifter som har samband med stöd och särskilda undervisningsarrangemang ska alltid bedömas i förhållande till säkerställandet av att den undervisning, utbildning och småbarnspedagogiska service som tillhandahålls elever, studerande eller barn inom småbarnspedagogiken i behov av stöd och därtill hörande pedagogiska mål och mål som gäller fostran genomförs på ett jämlikt sätt.

Utvärderingen av inlärningsresultaten för religion och livsåskådningskunskap förutsätter också erhållande av sekretessbelagda uppgifter. Också erhållande av information om andra särskilda undervisningsarrangemang eller undervisning på ett minoritetsspråk (t.ex. teckenspråk) förutsätter en tydlig bestämmelse om rätten att få informationen.

Rätten att få uppgifter trots sekretessbestämmelserna hänför sig uttryckligen till den utvärderingsverksamhet som Nationella centret för utbildningsutvärdering ska bedriva enligt 2 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. Lagstadgade utvärderingar är de utvärderingar som ingår i den utvärderingsplan som godkänts av undervisnings- och kulturministeriet, andra utvärderingar som grundar sig på lag och gäller dem som ordnar undervisning, utbildning eller småbarnspedagogik och som ålagts av en statlig undervisningsförvaltningsmyndighet samt stödjande av och deltagande i den lagstadgade självutvärderingen av de ovannämnda aktörernas utbildningar. Innan en lagstadgad utvärderingsuppgift anförtros och inleds ska det bedömas om det finns tillräckligt vägande, nödvändiga grunder för behandlingen av känsliga uppgifter, om behandlingen av uppgifterna står i rätt proportion till de registrerades rättigheter och om det finns tillräckliga skyddsåtgärder som avses i lagen. De i 2 § 5 punkten i den aktuella lagen avsedda andra uppgifter som enligt bestämmelser och föreskrifter ankommer på Nationella centret för utbildningsutvärdering är i princip inte sådana att sekretessbestämmelserna kan kringgås när uppgifter lämnas, om det inte i uppdraget är fråga om utvärdering av undervisning, utbildning eller småbarnspedagogik. Även då ska utvärderingsuppdraget vara samhälleligt behövligt och godtagbart och det ska vara nödvändigt att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut på grund av godtagbara och behövliga mål.

I propositionen kunde det också ha föreskrivits om rätten att få sekretessbelagda personuppgifter med hjälp av en teknisk anslutning. Information kommer i allt högre grad att inhämtas via tekniska anslutningar direkt från informationsresurser som förvaltas av andra aktörer, såsom informationsresursen Koski enligt lagen om nationella studie- och examensregister. Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) har emellertid stadfästs och träder i kraft den 1 januari 2020. I fortsättningen finns bestämmelser om informationsöverföring mellan myndigheter i 22 och 23 § i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, och det finns inte längre behov av att i speciallagstiftning föreskriva om utlämnande av uppgifter med hjälp ett tekniskt gränssnitt eller om öppnande av elektronisk förbindelse till en myndighet. Samtidigt upphävs 29 § 3 mom. i offentlighetslagen, där det föreskrivs om de förutsättningar under vilka en myndighet kan öppna en teknisk anslutning till uppgifter i sitt personregister för en annan myndighet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen har inte några ekonomiska konsekvenser. Propositionen gör det möjligt att fortsätta utvärderingarna av inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen och på de övriga stadierna och motsvarande lagstadgade utvärderingar som hör till Nationella centret för utbildningsutvärdering i enlighet med motsvarande principer som hittills. Propositionen utvidgar inte skyldigheten för kommuner och andra som ordnar undervisning och utbildning att delta i extern utvärdering av verksamheten, utan gör det möjligt att fortsätta den nuvarande utvärderingsverksamheten. Rätten att få också sekretessbelagda uppgifter direkt ur de nationella informationsresurser och datalager som Utbildningsstyrelsen förvaltar minskar arbetsvolymen för kommuner och andra som ordnar undervisning och utbildning och förbättrar dataskyddet och datasäkerheten. Metoderna och principerna för skydd av uppgifter har vid Nationella centret för utbildningsutvärdering och Utbildningsstyrelsen, som svarar för centrets informationsförvaltning, satts på en tillräcklig nivå för att det ska vara möjligt att behandla sekretessbelagda uppgifter.

5 Alternativa handlingsvägar

Bestämmelser om rätten att få information kunde ha tagits in separat i alla speciallagar som hör till utvärderingsområdet för Nationella centret för utbildningsutvärdering. Eftersom bestämmelser om utvärderingscentrets lagstadgade utvärderingsuppgifter finns i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering och rätten att få uppgifter i fråga om de sekretessbelagda uppgifterna avgränsas till dessa utvärderingsuppdrag, är det tydligast att föreskriva om rätten att få uppgifter genom en ändring av lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. På motsvarande sätt har det föreskrivits bl.a. i lagen om Institutet för hälsa och välfärd (668/2008), där det föreskrivs om rätten för Institutet för hälsa och välfärd att för skötseln av de uppgifter som anges i den lagen få uppgifter trots sekretessplikten och andra begränsningar i fråga om användningen av uppgifter.

6 Remissvar

Det ordnades en snäv remissrunda om propositionen. Remissvar begärdes av Finlands Kommunförbund rf, Undervisningssektorns Fackorganisation rf (OAJ), Dataombudsmannens byrå, justitieministeriet, Utbildningsstyrelsen och Nationella centret för utbildningsutvärdering. Utkastet till regeringsproposition sändes också för kännedom till rådet för bedömning av lagstiftningen.

Inom utsatt tid lämnades remissvar av OAJ, justitieministeriet, Finlands Kommunförbund rf, Dataombudsmannen och Nationella centret för utbildningsutvärdering. I remissvaren konstaterades det i regel att utvärderingsverksamheten förutsätter rätt att få sekretessbelagda uppgifter. Enligt dataombudsmannens och Kommunförbundets remissvar bör propositionen dock preciseras särskilt i fråga om vilka hälsouppgifter som utvärderingscentret har rätt att få och vilka uppgifter som är nödvändiga för dess utvärderingsverksamhet. Enligt Kommunförbundets remissvar kommer rätten att få uppgifter också att belasta kommunerna ekonomiskt. Enligt justitieministeriet är det vid den fortsatta beredningen motiverat att ännu försöka precisera typen och karaktären av de uppgifter som får lämnas ut och samtidigt de syften för vilka det är nödvändigt att lämna ut olika typer av uppgifter. I de remissvar som lämnades av Kommunförbundet, justitieministeriet och dataombudsmannen framfördes också att användningen av de skyddsåtgärder som avses i 6 § 2 mom. i den nationella dataskyddslagen och som det hänvisas till i propositionen inte har bedömts närmare.

Utifrån remissvaren har lagens formuleringar preciserats. I avsnitt 4.1 i motiveringen till paragrafen har det preciserats vad som avses med uppgifter som gäller stöd. Motiveringen till de skyddsåtgärder som har samband med särskilda personuppgifter har preciserats. I motiveringen har det, för att undvika missförstånd, preciserats att rätten att få sekretessbelagda uppgifter inte utvidgar skyldigheten för kommuner och andra som ordnar undervisning och utbildning att lämna uppgifter jämfört med nuläget.

De inkomna utlåtandena finns i den offentliga tjänsten på adressen: https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM044:00/2019

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft senast den 1 mars 2020. Nationella centret för utbildningsutvärdering inleder följande utvärderingsomgång av inlärningsresultaten i mars 2020. Uppgifter om elever och studerande som får särskilt stöd eller som deltar i flexibel grundläggande utbildning samt motsvarande bakgrundsuppgifter ska då vara tillgängliga för utvärderingsmyndigheterna. Annars går tidsserierna och jämförbarheten i fråga om resultaten av utvärderingscentrets utbildningsutvärderingar förlorade.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås ändringar i de bestämmelser som gäller utvärderingsmyndighetens rätt att få uppgifter. De föreslagna bestämmelserna gör det möjligt för Nationella centret för utbildningsutvärdering att trots sekretessbestämmelser få de uppgifter som är nödvändiga för skötseln av centrets lagstadgade uppgifter.

De nödvändiga uppgifter som Nationella centret för utbildningsutvärdering behöver inbegriper också sekretessbelagda känsliga uppgifter. Bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter trots sekretess bör bedömas i förhållande till skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Lagstiftaren ska trygga dessa rättigheter på ett sätt som kan anses godtagbart med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. Särskilda personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna.

Grundlagsutskottet har bedömt behandlingen av känsliga uppgifter med utgångspunkt i att inskränkningar i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 42/2016 rd). Frågan måste bedömas i förhållande till villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet med tanke på lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet. Grundlagsutskottet har noterat bl.a. vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att informationen är nödvändig för ett visst syfte (GrUU 17/2016 rd, s. 2—3). Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 3/2017 rd). En sådan avgränsning har i utskottets praxis ansetts vara en fråga som gäller lagstiftningsordningen (se t.ex. GrUU 15/2018 rd). Utskottet har ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd, där det hänvisas bl.a. till GrUU 59/2010 rd, s. 4).

Nödvändiga uppgifter

I förslaget är rätten för Nationella centret för utbildningsutvärdering att trots sekretessbestämmelserna få uppgifter bunden till sådana uppgifter som gäller den småbarnspedagogik, undervisning och utbildning som tillhandahålls eleven eller den studerande samt ordnandet av sådant stöd som avses i lagstiftningen om utbildning och småbarnspedagogik och som är nödvändiga med tanke på de lagstadgade utvärderingsuppgifterna. Lagens ordalydelse gör det inte möjligt att få information t.ex. om de medicinska utredningar som ligger till grund för ordnandet av stödet. Bestämmelser om de lagstadgade uppgifter som Nationella centret för utbildningsutvärdering ska sköta finns i 2 § i lagen. Centrets lagstadgade uppgifter är att utvärdera utbildningen och inlärningsresultaten samt småbarnspedagogiken samt den verksamhet som bedrivs av dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning eller utbildning och av högskolornas verksamhet. Lagstadgade uppgifter är dessutom att stödja dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt högskolorna i ärenden som gäller utvärdering och kvalitetssäkring, utveckla utvärderingen av utbildning och småbarnspedagogik och sköta andra uppgifter som enligt bestämmelser och föreskrifter ankommer på centret. Rätten att få uppgifter trots sekretessbestämmelserna begränsar sig till utvärderingsuppgifterna, inte till eventuella andra uppgifter som anges i 2 §. Denna proposition omfattar inte heller utvärderingen av högskolor. Det är i huvudsak etablerat vilka uppgifter som är nödvändiga för skötseln av de lagstadgade utvärderingsuppgifterna inom utbildning och småbarnspedagogik. De som ordnar undervisning, utbildning eller småbarnspedagogik och lämnar ut uppgifter eller Utbildningsstyrelsen, som lämnar ut uppgifter ur riksomfattande informationsresurser och datalager inom utbildningen och småbarnspedagogiken, kan anses ha möjligheter att i tillräcklig utsträckning bedöma begärandena om uppgifter med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet.

De nödvändiga sekretessbelagda uppgifterna har i huvudsak samband med stöd som barn, elever och studerande inom den verksamhet som är föremål för utvärderingen får och som framgår t.ex. av att de är placerade vid en speciallärоanstalt eller i en specialgrupp eller av att de studerar enligt en individualiserad lärokurs. Utvärderingen av inlärningsresultaten för religion och livsåskådningskunskap förutsätter också erhållande av sekretessbelagda uppgifter. Tillförlitlig utvärderingsinformation om undervisningen och stödet kan inte fås, om man inte känner till vilka personer som omfattas av det särskilda stödet eller vilka personer som studerar enligt en viss individualiserad lärokurs eller andra motsvarande omständigheter som är av betydelse för utvärderingen av verksamheten.

De aktörer som lämnar ut uppgifter

I förslaget anges de aktörer som ska lämna ut uppgifter. Nationella centret för utbildningsutvärdering får uppgifter av dem som ordnar undervisning, utbildning och småbarnspedagogik samt i allt högre grad via tekniska gränssnitt ur informationsresurser som förvaltas av andra myndigheter. Alla aktörer som lämnar ut uppgifter är antingen myndigheter eller aktörer som sköter lagstadgade uppgifter. De uppgifter som lämnas ut till Nationella centret för utbildningsutvärdering har redan samlats in för dessa aktörers lagstadgade undervisnings- och fostringsuppgifter. Till de lagstadgade uppgifterna hör också bl.a. självutvärdering av verksamheten och deltagande i extern utvärdering. Utvärderingen hänför sig till ordnandet av undervisning, utbildning eller småbarnspedagogik. Det kan således anses vara motiverat och förenligt med uppgifternas ursprungliga användningsändamål att uppgifter lämnas ut och används för de lagstadgade utvärderingsuppgifter som Nationella centret för utbildningsutvärdering ska sköta.

Propositionen gör det möjligt att få uppgifter inte bara av verksamhetsanordnarna utan också ur riksomfattande informationsresurser, datalager och register inom statens utbildningsförvaltning, om vilka det föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik och lagen om nationella studie- och

examensregister. Med stöd av lagen svarar Utbildningsstyrelsen för att utlämnandet av uppgifter sker på ett lagenligt sätt och för att förutsättningarna för att öppna en teknisk anslutning undersöks. Utbildningsstyrelsen ger också de utbildningsanordnare och anordnare av småbarnspedagogik som är gemensamt personuppgiftsansvariga för de nämnda informationsresurserna anvisningar om hur de registrerade i enlighet med dataskyddslagstiftningen ska informeras om behandlingen av de uppgifter som gäller dem samt om de rättsmedel som gäller dem.

Godtagbar grund

Att göra det möjligt för Nationella centret för utbildningsutvärdering att utföra sina uppgifter är i princip en godtagbar och nödvändig grund för att sekretessbelagda känsliga uppgifter ska få lämnas ut. Utvärderingscentret producerar utvärderingsbaserad information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklandet av utbildningen och småbarnspedagogiken. Utvärderingen består av systematisk informationsinsamling som har samband med utbildningen och dess resultat samt utbildningsinstitutionerna eller deras verksamhetsenheter. Därefter görs en övergripande analys på basis av den insamlade informationen. Det centrala målet för den nationella utvärderingen är att utveckla utbildningen och småbarnspedagogiken samt stödja inlärningen, säkerställa utbildningens kvalitet och producera den information som behövs för det lokala, regionala och riksomfattande arbetet med att utveckla utbildningen samt för beslutsfattandet och den internationella jämförelsen.

Genom de utvärderingar som Nationella centret för utbildningsutvärdering utför produceras nationellt viktig och aktuell information om utbildningssystemets tillstånd till grund för utvecklandet av utbildningen och det politiska beslutsfattandet. Ett centralt mål för de utvärderingar som Nationella centret för utbildningsutvärdering utför är också att öka jämlikheten och likabehandlingen när det gäller olika elever samt tillgodoseendet av barnets bästa. Undervisningsarrangemangen och inlärningsresultaten för elever i behov av stöd och t.ex. barn och unga med funktionsnedsättning ska kunna utvärderas på behörigt sätt.

De föreslagna bestämmelserna bedöms vara exakta och noggrant avgränsade samt godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. De föreslagna ändringar som gäller utlämnande av uppgifter med anknytning till skyddet för personuppgifter står i proportion till deras godtagbara och behövliga användningsändamål, och målsättningen kan inte nås genom mindre ingrepp i rättigheterna.

Propositionen torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 6 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013) en ny 6 §, i stället för den 6 § som upphävts genom lag 372/2017, som följer:

6 §

Rätt att få sekretessbelagda uppgifter

Utvärderingscentret har trots sekretessbestämmelser och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter som gäller undervisning, fostran och sådant stöd som avses i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om småbarnspedagogik och som är nödvändiga för utförandet av de utvärderingsuppgifter som avses i 2 §, andra än de som gäller högskolor av

1) dem som ordnar småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken,
2) dem som ordnar undervisning och utbildning,
3) Utbildningsstyrelsen.

_____

Denna lag träder i kraft den 20 .

_____

Helsingfors 4.12.2019

Statsminister

Antti Rinne

Undervisningsminister Li Andersson